
AS NEGOCIAÇÕES DE VIENA SOBRE CONTROLO
DE ARMAMENTOS CONVENCIONAIS
— PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO —

Manuel Barreiros

AS NEGOCIAÇÕES DE VIENA SOBRE CONTROLO DE ARMAMENTOS CONVENCIONAIS — PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO — (*)

Foi com todo o gosto que aceitei o amável e honroso convite do Exmo. Director do IDN, General Abel Cabral Couto, para, no âmbito desta visita de fim de curso, e na oportunidade da presença do curso em Viena, fazer um breve relato sobre os condicionalismos que rodearam as negociações que decorreram nesta capital no passado recente e que aqui prosseguem actualmente. Tentarei ainda, na medida do possível, antecipar os desenvolvimentos prováveis do processo até à reunião de seguimento de Helsínquia, em Março de 1992, bem como as opções negociais que, a meu ver, se porão no decurso dos três meses previstos para a duração daquela reunião e na fase «post-Helsínquia» que, estou persuadido, terá lugar quase imediatamente após, em Viena.

A minha exposição incidirá, naturalmente, sobre a vertente da segurança e sobre os aspectos institucionais da CSCE — designadamente as estruturas criadas pela Cimeira de Paris — que lhes estão mais directamente ligados.

Não abarcarei, deste modo, a globalidade do processo da CSCE, com o seu múltiplo acervo, cujo acompanhamento não cabe na esfera de actuação desta representação permanente.

Igualmente, ao traçar o necessário quadro retrospectivo, circunscrever-me-ei, como aludi, ao passado recente, já consubstanciando o novo espírito e o desanuviamento nas relações Leste-Oeste, elemento determinante a ter em conta.

Por outro lado, focarei essencialmente — e penso estar a corresponder ao pedido que me foi formulado pelo senhor General Cabral Couto — a componente político-diplomática em causa e menos os aspectos militares.

Procurarei oferecer-vos uma perspectiva portuguesa e partilhar convosco algumas opiniões pessoais cuja responsabilidade, obviamente, assumo.

(*) Exposição ao CDN 92, na sua deslocação a Viena, em 7 de Junho de 1991, pelo Embaixador Manuel Barreiros.

O período que se iniciou, em Viena, em 6 de Março de 1989, e que culminou, em Paris, em 21 de Novembro de 1990, constituiu o ponto de viragem decisivo na história das negociações sobre controlo de armamentos como parte integrante da estrutura europeia de segurança. (Emprego aqui o termo «controlo de armamentos» numa acepção lata, abrangendo, para além da redução e limitação de equipamento e efectivos, as medidas de confiança e segurança que afectam as actividades e as operações de planeamento militares.)

Na realidade, no espaço de tempo extremamente reduzido de menos de 21 meses, foi possível, na capital austríaca, negociar com êxito e, conseqüentemente, redigir o articulado de quatro documentos, de significado e alcance inquestionáveis, consagrados solenemente, na Cimeira de Paris, pelos chefes de Estado e de Governo dos países envolvidos.

Estou-me a referir ao Tratado CFE e à Declaração de Não Agressão, vinculando 22 países signatários do Acto Final de Helsínquia, bem como ao documento de Viena sobre medidas criadoras de confiança e à Carta de Paris para uma nova Europa, estes dois últimos acordados pela totalidade dos estados participantes no processo da CSCE, ou seja 34, após o desaparecimento da República Democrática Alemã.

Este resultado foi, evidentemente, viabilizado pelo contexto político favorável que emergiu na cena internacional, sobejamente conhecido de todos, pelo que me limitarei a sinalizar os seus pontos de referência mais salientes:

- O degelo e o posterior aprofundamento nas relações entre os Estados Unidos e a União Soviética;
- A política reformista e de abertura implementada pelo Presidente Gorbachev;
- O Acordo INF celebrado entre os Estados Unidos e a URSS;
- A retirada das forças soviéticas do Afeganistão e o progressivo abandono soviético das suas esferas de influência no Terceiro Mundo (a Nicarágua apresenta-se como o exemplo paradigmático);
- A melhoria generalizada na situação dos Direitos Humanos na URSS e nos outros países do Leste europeu (a Roménia constituiu excepção);
- As revoluções pacíficas de 89 e 90 no Centro e Leste da Europa (a Roménia outra vez como excepção), com o conseqüente desman-

telamento dos sistemas totalitários no Poder, por mais de quatro décadas, e a sua conversão em democracias abertas, viradas para a economia de mercado;

- A não interferência soviética — ao contrário do sucedido em Budapeste em 56 e em Praga em 68 — nos processos de mudança acima mencionados;
- A realização de eleições livres na generalidade dos países de Leste e, em escala limitada, na própria União Soviética;
- A queda do muro de Berlim e a reunificação da Alemanha;
- O desmoronar do Pacto de Varsóvia;
- A percepção generalizada da diminuição da ameaça soviética;
- A resposta positiva da OTAN (Declaração de Londres) e da CEE (Conselho Europeu de Dublin), nas suas vertentes política e de apoio económico.

Todos estes desenvolvimentos, sucedendo-se a um ritmo vertiginoso, influenciaram decisivamente as negociações em Viena, abrindo quotidianamente novos horizontes, estimulando a procura de soluções mais em sintonia com as realidades e a superação dos processos cristalizados no tempo.

Esquemas constituídos na base de premissas tidas como perduráveis, e as opções, tomadas em consequência, foram postos em causa, dia após dia, em razão da variação constante dos quadros de referência básicos.

Viveu-se, em Viena, por vezes, a uma cadência desconcertante. Descrevendo, «a posteriori», a situação, o representante dos Estados Unidos não exagerou ao comentar: «It was like Trying to paint a landscape from a fast moving train.»

Como todas as negociações, porém, foram 21 meses de padrão não uniforme, com travagens e acelerações bruscas, com progressos surpreendentes, em alguns casos, e bloqueios, não menos surpreendentes, noutros, com avanços rapidíssimos nas questões de fundo e recuos, dificilmente explicáveis, nas questões de forma e vice-versa.

Vejamos então, ainda que em linhas muito gerais, os desenvolvimentos negociais ocorridos em Viena, no clima que acabo de descrever e no enquadramento temporal que balizei.

Num conhecido discurso proferido em Berlim-Leste, em Abril de 1986, Mikhail Gorbachev surpreendeu as opiniões públicas e as lideranças oci-

dentais ao tomar a iniciativa de propor a criação de um novo «forum» para negociar reduções de efectivos e armamentos, na Europa, do Atlântico aos Urais.

Em Junho do mesmo ano, o Pacto de Varsóvia lança o «apelo de Budapeste», dando corpo à proposta e formulando algumas sugestões visando reduções, em igual número, para o Leste e para o Oeste, nas forças de terra, na aviação táctica de combate e nas armas nucleares de curto alcance (150 km).

A resposta da OTAN não foi imediata.

O «apelo de Budapeste» continha ideias atraentes, mas era inaceitável em dois aspectos: as reduções simétricas que, embora diminuindo os níveis, não resolviam o problema crucial das disparidades, e a inclusão do nuclear que a Aliança não pretendia ver confundida com o convencional, nem estava disposta a negociar antes da correcção dos desequilíbrios existentes nas forças convencionais, altamente favorável ao Leste.

A Declaração de Bruxelas, de Dezembro de 1986, foi a primeira reacção colectiva da Aliança Atlântica e a mais importante, apontando para a eliminação das disparidades, além de limitar o escopo das negociações ao armamento convencional.

Abriu-se assim o caminho para a aprovação do mandato relativo às negociações sobre as forças convencionais na Europa que, reflectindo, no essencial, os pontos de vista da OTAN, veio a consagrar a autonomia da CFE, mantendo-a embora, e devido à insistência da França, enquadrada na CSCE.

As negociações substantivas iniciaram-se, como já mencionei, em 6 de Março de 1989.

Os chefes de Estado ou de Governo dos 22 países participantes assinaram, na manhã do dia 19 de Novembro de 1990, o Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa — Tratado do Eliseu, como baptizado pelos franceses — entretanto concluído e rubricado, na véspera, pelos chefes de delegação, em Viena.

A iniciativa foi soviética; os resultados, esses, corresponderam globalmente aos interesses prosseguidos pela Aliança Atlântica:

- Reforçar a estabilidade e a segurança na Europa, através do estabelecimento e manutenção de um adequado equilíbrio de forças, a níveis mais baixos;

- Obtenção da paridade, por meio da correcção de desequilíbrios, em toda a área e a nível regional;
- Evitar eventuais desvios ou «circumvention» às obrigações assumidas;
- Prioritariamente, eliminar a capacidade para ataques de surpresa e acções ofensivas de grande envergadura, pela via da limitação dos sistemas de armas com grande mobilidade e poder de fogo;
- Conseguir, portanto, uma situação com menos forças, menos concentrações e menos movimentações, alicerçada num regime de verificação e troca de informação permitindo testar, em cada momento, a capacidade das forças em presença.

Alguns dos objectivos não foram, todavia, alcançados: os «ceilings» para a artilharia, carros de combate e ACVS permaneceram demasiado elevados; as percentagens para a suficiência situaram-se, nitidamente, acima dos 30 por cento; a solução para os «LBNA» («Land Based Naval Aircraft») não foi a melhor, tendo-se estipulado um compromisso, expresso através de uma declaração política fora do tratado que garante um patamar adicional para aqueles aparelhos; não foi possível acordar um regime para as inspecções aéreas e o problema dos efectivos ficou adiado.

Não obstante o que precede, o Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa, o primeiro acordo multilateral a consagrar reduções e limitações concretas de armamento, efectivamente verificáveis, configura-se como um marco histórico de alto significado e representa uma sólida contribuição para o estabelecimento de um novo relacionamento político na Europa.

Com efeito, conquanto os números acordados para a artilharia, carros de combate e veículos blindados de combate possam, como se apontou, ser considerados exagerados e o mesmo se possa aduzir em relação à aviação de combate, facto é que a União Soviética, aceitando romper com o seu posicionamento tradicional, terá que reduzir drasticamente as suas existências naqueles tipos de equipamento.

Por outro lado, foi possível negociar um regime de verificação, creível e de apreciável alcance, que virá, certamente, dificultar as hipóteses de contornamento, aumentando assim a confiança, a segurança e a transparência, vocábulos, até há bem pouco, inaplicáveis no contexto das relações Leste-Oeste.

Ainda, o protocolo de destruição impondo a eliminação, pura e simples, da esmagadora maioria de «TLES», detido por cada Estado e excedendo

os limites, contribuirá para a eliminação da ameaça e, por conseguinte, para o reforço da segurança.

Pelo tratado é criado o «joint consultative group», já em funções desde meados de Janeiro findo. Este grupo, onde estão representados todos os 22 estados participantes nas Negociações CFE e do qual Portugal foi dos primeiros a assumir a presidência, tem como principal tarefa o exame das questões relativas à implementação do tratado, dos eventuais desvios ao cumprimento das suas provisões — veremos como este aspecto se tornou actual —, bem como o esclarecimento das ambiguidades existentes e a resolução das dificuldades de ordem técnica que se poderão apresentar. Trata-se, deste modo, de mais uma garantia adicional, visando supervisionar a escrupulosa observação das obrigações assumidas.

Portugal, como os restantes signatários, vinculou-se a um conjunto de obrigações concretas que tem, basicamente, a ver com o fornecimento atempado de «data» actualizada referente aos seus «TLES» e com os compromissos decorrentes da aplicação dos mecanismos de verificação, especificamente no campo das inspecções. Mas, contrariamente à grande maioria dos participantes, Portugal não terá que reduzir (e por conseguinte não terá que destruir) as suas existências em equipamento e armamento de terra e ar que se situam abaixo dos níveis permitidos.

As negociações sobre as medidas criadoras de confiança e segurança (CSBMs) iniciaram-se no dia 6 de Março de 1989, em simultâneo e em paralelo com as CFE, como pretendiam sobretudo a França e os neutros e não-alinhados. Ambas as negociações decorreram e decorrem («follow on») no mesmo edifício, o Hofburgo, embora em alas separadas, assegurando-se, deste modo, a autonomia das CFE e correspondendo, assim, ao desejo dos Estados Unidos e de alguns outros aliados.

A adopção do Mandato de Madrid como referencial não levantou problemas. A União Soviética insistiu, como seria de esperar, pela inclusão das actividades independentes, aéreas e navais, mas, mais interessada nas CFE, acabou por aceitar que as negociações tivessem lugar em conformidade com o Mandato de Madrid. Contudo, apoiada, como ainda na generalidade dos casos, era nessa altura, pelos restantes membros do Pacto de Varsóvia, acautelou a sua posição para o futuro através de uma declaração interpretativa onde se manifesta a determinação «of raising in these negotiations

questions regarding notification of independent manouvers of air and naval forces».

O escopo das negociações foi definido de forma genérica, apontando-se para o objectivo de «to build upon and expand the results already achieved at the Stockholm Conference with the aim of elaborating and adopting a set of mutually complementary confidence and security building measures designed to reduce the risk of military confrontation in Europe».

Cedo, porém, se verificou que a prioridade estava nas CFE e que apenas progressos nestas poderiam determinar, «a posteriori», avanços nas CSBMs.

Os neutros e não alinhados não gostaram mas conformaram-se.

De resto, confirmando as tendências que se vinham acentuando, o próprio papel dos NNAS, como mediadores entre a Aliança Atlântica e o Pacto de Varsóvia, deixou de ser relevante, em razão, justamente, do novo clima político.

Desse facto resultaram duas consequências: por um lado, o decréscimo da sua influência no contexto negocial; por outro, remetidos à promoção e defesa dos seus interesses nacionais, a falta de unidade do grupo veio rapidamente à superfície com reflexos visíveis em matéria de coordenação e apresentação de propostas colectivas.

As CSBMs viveram um longo período na dependência das CFEs, e só apenas quando se tomou praticamente como certo que um tratado sobre as forças convencionais era não só viável mas que estaria concluído a tempo para a cimeira foi possível avançar. Progrediu-se então muito rapidamente e, não obstante dificuldades, até à última hora, levantadas pela União Soviética, tendo em vista a inclusão de referências ao naval, obteve-se um acordo sobre um conjunto de medidas, consubstanciadas num documento, o «Documento de Viena 1990», adoptado, ao mais alto nível político, em Paris.

O Documento de Viena reflecte, sem quaisquer dúvidas, o sucesso que a Aliança logrou alcançar nestas negociações. Com efeito, a quase totalidade das medidas nele incluídas foram introduzidas pelos 16 e a questão naval acabou por ser ultrapassada sem concessões à URSS, isto devido, essencialmente, à posição firme dos Estados Unidos e ao apoio determinado por parte de alguns outros aliados, nomeadamente Portugal.

O «Documento de Viena 1990» veio não só actualizar e desenvolver várias medidas anteriormente acordadas em Estocolmo, mas, sobretudo,

integrar novas medidas, mais ambiciosas, como aquelas que referirei, seguidamente, em síntese:

— *Troca anual sobre informação militar*

O seu carácter inovador reside no facto de as informações a prestar dizerem respeito não às actividades militares, como até então era o caso, mas sim à estrutura dos comandos militares das forças terrestres e aéreas (baseadas em terra), à localização das unidades e ao número de efectivos e respectivo equipamento. Visa-se ainda a divulgação dos planos anuais para aquisição e atribuição do equipamento e a informação sobre os orçamentos militares.

— *Redução de riscos*

Que compreende duas medidas novas:

- a) O mecanismo para consultas e cooperação relativamente a actividades militares inabituais;
- b) Cooperação em relação a incidentes, não controlados, de natureza militar.

A primeira reveste um carácter eminentemente político e agradou especialmente às «novas democracias» de Leste que nela viram mais uma garantia adicional «vis-a-vis» do seu poderoso vizinho soviético. A sua implementação cabe, como outras CSBMs, no campo de actuação do Centro de Prevenção de Conflitos, consistindo num mecanismo de acção que poderá mesmo provocar a convocação de uma reunião a 34, caso outros meios (pedido de esclarecimento e discussões bilaterais) se revelem insuficientes quer para esclarecer quer para resolver uma potencial situação de risco nascida de uma actividade militar inabitual.

A segunda medida oferece igualmente interesse, sobretudo se pensarmos na prevenção de acidentes ou na limitação das suas consequências (recorem-se os danos provocados, há tempos, em território belga, em razão da queda de um avião militar soviético).

— *Comunicações*

Medida inovadora pela qual se estabelece um sistema de comunicações a 34 e que irá complementar os tradicionais canais diplomáticos, tidos como

inadequados em determinadas situações, devido à sua relativa morosidade. As comunicações serão feitas em quaisquer das 6 línguas da CSCE, acompanhadas de tradução sempre que necessário.

— *Reunião anual de avaliação*

Outro sector onde foi possível inovar, institucionalizando-se a realização, também no âmbito do CPC, de encontros anuais de peritos, no objectivo de se debater e facilitar a implementação das CSBMs.

Houve porém áreas onde não se registaram melhorias em relação ao Documento de Estocolmo, a saber, concretamente, todo o capítulo referente às notificações prévias de certas actividades militares, em virtude da obstinação soviética em querer nele incluir a notificação de actividades navais, exigência rejeitada pela Aliança.

O balanço global foi, todavia, amplamente positivo.

Nem o Tratado sobre as Forças Convencionais na Europa nem o Documento de Viena sobre as medidas criadoras de confiança e segurança, conquanto configurando, como vimos, progressos de inegável significado — impensáveis no passado ainda recente —, podem, no entanto, ser considerados como respostas e soluções suficientes para os problemas e perspectivas nascidos da rápida mutação que se verificou no enquadramento político europeu a partir, sobretudo, de finais de 1989, e que hoje prossegue.

Na verdade, os pontos de referência eram outros quando os respectivos mandatos foram acordados e na altura em que as negociações de fundo começaram e se desenvolveram.

O Pacto de Varsóvia, se bem que fragilizado, ainda dava provas de uma unidade aparente, a União Soviética ainda detinha uma certa capacidade aglutinadora no que se refere à tomada de posições comuns por parte do Leste, os senhores Honnecker e Ceaucescu estavam no poder, nos outros países do Bloco os partidos comunistas governavam, a Alemanha permanecia dividida, e, na União Soviética, a questão dos separatismos não se punha com tanta acuidade.

Todos estes dados se alteraram, brusca e profundamente. A desintegração do Pacto de Varsóvia tornou-se evidente, novas democracias viradas para o Ocidente emergiram, o processo da unificação da Alemanha afirmou-se

como imparável e inadiável, o espectro de um colapso económico na URSS veio à superfície e os nacionalismos internos fizeram-se sentir com mais vigor.

A velha equação Leste-Oeste, que durante mais de meio século pautara o relacionamento intra-europeu, deixou de oferecer sentido, e do mesmo modo a filosofia de blocos, cómoda porque cristalizada e previsível.

Em Janeiro de 1990, três ministros dos Negócios Estrangeiros europeus, representando a República Federal, a França e a Itália, retomaram, em Viena, a ideia de uma cimeira europeia — já anteriormente evocada pelo Presidente Gorbachev — destinada a estabelecer as coordenadas de uma nova «arquitetura europeia» e a encontrar respostas mais adequadas aos novos estímulos e desafios. Os restantes países membros das comunidades europeias apoiaram de imediato, e o consenso no âmbito da CSCE apareceu sem surpresa.

Foi assim convocado um «comité» preparatório — o «PREPCOM» — encarregado de negociar, em Viena, o documento para a cimeira, «A Carta de Paris para Uma Nova Europa», definindo os princípios e as orientações para o futuro.

De outra parte, os países membros das duas alianças militares, a OTAN e o Pacto de Varsóvia, decidiram encetar, igualmente em Viena, negociações visando a redacção de um «Pacto», dando por finda a era de confrontação e hostilidade e anunciando os caminhos da cooperação.

Ambos os documentos, acordados em menos de quatro meses, foram solenemente assinados na Cimeira de Paris.

No seguimento da proposta da Aliança Atlântica, contida na Declaração de Londres, e do seu bom acolhimento, por parte da União Soviética, foi constituído, em Viena, um grupo de trabalho autónomo encarregado de negociar e redigir o «draft» de uma «declaração conjunta de não agressão», com vista à sua adopção e assinatura pelos chefes do Executivo dos 22 países membros da OTAN e do Pacto de Varsóvia, em Paris.

A primeira reunião, para o efeito, teve lugar em 23 de Setembro de 1990.

Desde o começo dos trabalhos tornaram-se evidentes o interesse da União Soviética na questão e a pressa com que a pretendia resolver.

Nessa base, os negociadores soviéticos, não obstante ter circulado uma proposta nacional, antecipando-se à OTAN, aceitaram facilmente trabalhar a partir do texto avançado pela Aliança Atlântica.

Este facto, naturalmente, permitiu consagrar uma linguagem que nos é favorável e afastar, no essencial, o «declaratório» contido no «working paper» soviético, bem como um certo número de formulações, excedendo em alcance e desviando-se dos parâmetros expressos em Londres, por ocasião da Cimeira da OTAN.

Dois países, a França e a Hungria, por razões diferentes, criaram dificuldades. A França procurou salvaguardar a substância da Declaração a 34 (relações amigáveis), de sua inspiração e introduzida no articulado da Carta de Paris, e contrariou, obstinadamente, referências ao nuclear que pudessem vir a comprometer a sua liberdade de acção naquele domínio. A Hungria bateu-se, fundamentalmente, pela eliminação de fraseologia que pudesse sugerir a preservação de uma filosofia de blocos e, assim, conceder à URSS um certo «droit de regard» sobre os seus, ainda, parceiros. O título do documento, «Declaração Conjunta de Vinte e Dois Estados», em dúvida até ao último momento, veio premiar a sua perseverança.

Acordou-se, por fim, um texto incisivo e relativamente curto que, embora «acomodando» em parte os requisitos da União Soviética, reflecte prioritariamente os nossos conceitos e não põe em causa o papel da Aliança Atlântica.

Com efeito:

- A inter-relação entre a democracia pluralista, o estado de direito e os direitos humanos, por um lado, e a segurança, pelo outro, é tida como essencial;
- Do mesmo modo se reconhece que a segurança individual de cada Estado depende da segurança de todos os outros;
- Afirma-se o compromisso do não recurso à ameaça ou ao uso da força e o respeito pela integridade e pela independência política de cada Estado;
- Prescreve-se que nenhum dos signatários recorrerá à ameaça ou ao uso da força como meio para obter alterações às fronteiras existentes;
- O recurso às armas só é admitido no caso de legítima defesa;
- Garante-se a cada Estado o direito de pertencer, ou não, a alianças;
- Proclama-se a determinação conjunta de contribuir para o desarmamento convencional, nuclear e químico, nomeadamente através das negociações continuadas sobre o controlo dos armamentos con-

vencionais, no âmbito da CSCE, e acolhem-se favoravelmente as perspectivas de novas negociações entre os EUA e a URSS para a redução dos seus armamentos nucleares de curto alcance.

- Apoiar-se o aprofundamento das medidas criadoras de confiança e segurança e reafirma-se a importância da iniciativa «open skies»;
- Constata-se o fim da «guerra fria» e o começo de uma nova era de cooperação e compreensão mútua, bem como o compromisso para o reforço da CSCE, designadamente através de consultas políticas e do desenvolvimento de outros mecanismos institucionais.

O PREPCOM, mandatado pelos ministros dos Negócios Estrangeiros, reuniu-se pela primeira vez, em Viena, em 7 de Julho de 1990, onde negociou e elaborou o projecto de documento final a submeter à aprovação e assinatura na Cimeira de Paris.

Não foi possível, ao contrário do que inicialmente se pensava, obter um texto curto, essencialmente de índole política, encerrando uma mensagem com forte impacto e susceptível de ser facilmente retida pela opinião pública.

Na realidade, no decurso das negociações que se revelaram difíceis — designadamente no que se refere à coordenação entre os Doze e à posterior articulação com os 16 —, verificou-se a necessidade de estabelecer vários compromissos, o que veio originar redacções complicadas, textos longos e, por vezes, repetitivos.

Apesar disso, e de várias ameaças de interrupção das negociações nos últimos dias, o balanço geral resultou francamente positivo e equilibrado.

O documento compõe-se de um corpo, «Charter of Paris for a New Europe», e de um anexo, «Supplementary Document».

A primeira parte (a Carta) encerra linguagem mais substantiva e política, enquanto o suplemento contém os aspectos práticos ligados ao funcionamento, logística e métodos de trabalho das novas instituições e regula os procedimentos relativos às reuniões de seguimento.

A «Carta de Paris para Uma Nova Europa» comporta três capítulos: (I) — Uma Nova Era de Democracia, Paz e Unidade; (II) — As Orientações para o Futuro e (III) — As Novas Estruturas e Instituições do Processo da CSCE.

I — O primeiro capítulo

Pretendeu-se, fundamentalmente, atingir dois objectivos: registar as conquistas da CSCE e o seu acervo e proclamar a plenitude dos princípios de Helsínquia que, hoje, diferentemente do passado, face às evoluções políticas ocorridas a Leste, não poderão, nem deverão, oferecer dificuldades de implementação.

Faz-se nele, igualmente, referência à unificação da Alemanha, «in full accord with their neighbours», e considera-se o «linkage» com os Estados Unidos e com o Canadá essencial para o futuro do progresso.

Procura-se fazer uma firme chamada de atenção para o «código de conduta» que constitui agora e pautará no futuro o referencial prioritário para cada Estado participante, quer no plano interno (relações com os seus cidadãos) quer no plano externo, «vis-à-vis» dos outros membros da comunidade internacional.

Assume-se, deste modo, como o normativo básico e inalienável, ou seja:

- O respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades individuais fundamentais;
- A democracia pluralista e o estado de direito como raízes indiscutíveis da sociedade política;
- As relações amigáveis e a recusa de confrontação como condição do reforço da cooperação em todos os campos;
- A liberdade económica, a justiça social e a livre iniciativa como factores essenciais para a prosperidade e progresso;
- A liberdade dos Estados «to choose their own security arrangements»;
- A importância das negociações CFE e CSBMs no contexto de uma nova estabilidade europeia;
- A observância dos princípios expressos no Acto Final de Helsínquia e na Carta das Nações Unidas;
- E a abertura ao mundo através do reforço da solidariedade e da cooperação.

II — O segundo capítulo

Como o título o indica («Guidelines for the Future»), ocupa-se do desenvolvimento da cooperação futura no âmbito da CSCE. Nele se procura,

tomando em conta as novas realidades europeias, traçar as linhas de rumo mais adequadas e mais aptas a corresponder às necessidades criadas pelos dados em presença.

Quanto à segurança — aspecto que neste enquadramento nos diz respeito mais de perto — constata-se a importância do Tratado CFE e do documento sobre as CSBMs e toma-se a decisão de prosseguir ambas as negociações, com o mesmo mandato e participantes.

Afirma-se, contudo, a determinação de se encetarem consultas com vista ao estabelecimento de um novo mandato, visando o início de negociações, no âmbito dos 34, após o «follow-up» de Helsínquia, sobre o conjunto de matérias respeitantes ao controlo de armamentos, englobando as limitações e reduções de efectivos e armamentos e as medidas criadoras de confiança e segurança.

Significa, a prazo, a fusão ou «merging» das duas negociações, CFE e CSBMs.

III — *O terceiro capítulo*

Constitui a parte totalmente inovadora do documento, apresentando-se, de facto, como uma ruptura com o passado.

A questão da institucionalização da CSCE motivou prolongados debates entre os seus defensores incondicionais (Alemanha, Itália, Checoslováquia, Hungria, Polónia e União Soviética, concretamente) e os seus opositores (neutros sobretudo), com a intervenção ainda daqueles que, admitindo a necessidade de um certo grau de institucionalização do processo, preconizavam todavia um «step by step approach» (Estados Unidos, Reino Unido, França, Benelux e Portugal, designadamente).

A corrente «moderada» acabou por prevalecer e acordou-se, deste modo, o seguinte modelo institucional:

— Cimeiras regularmente, cada dois anos, por ocasião dos «follow-up» (a próxima terá lugar, assim, em Helsínquia, em 1992).

O Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, com reuniões pelo menos uma vez por ano, será o órgão central do mecanismo de consulta

política. A primeira reunião efectuar-se-á em Berlim na terceira semana de Junho corrente.

- O «comité» de altos funcionários que preparará os encontros dos ministros e que poderá reunir-se extraordinariamente em função de potenciais situações de crise;
- O Secretariado da CSCE, com uma estrutura de efectivos reduzidos e com funções administrativas e de apoio, tem sede em Praga;
- O centro para a prevenção de conflitos, constituído por um secretariado e por um «comité» consultivo representando os 34 países. Tem por função ocupar-se das CSBMs acordadas. As suas funções poderão ser revistas e ampliadas por decisão dos ministros;
- O «office» para as eleições livres. Unidade destinada a fornecer informações sobre o desenrolar das eleições nos territórios dos Estados participantes e a verificar a implementação dos compromissos assumidos em relação ao envio de observadores, por ocasião das eleições, tem sede em Varsóvia;
- A Assembleia da Europa. Em razão do diferendo que opôs os Estados Unidos aos Doze neste particular, não foi possível criar propriamente esta instituição, tendo-se ficado pelo reconhecimento da necessidade de um maior envolvimento dos parlamentares na CSCE, nomeadamente através da criação, em tempo oportuno, de uma assembleia parlamentar. Neste sentido apela-se aos contactos entre os parlamentares dos Estados participantes, com vista à discussão das actividades, métodos de trabalho e regras de uma estrutura parlamentar no âmbito da CSCE, «drawing on existing experience and work already undertaken in this field». Não se conseguiu assim uma referência expressa ao Conselho da Europa, pela qual os Doze em geral, e Portugal em particular, arduamente se bateram.

Quem participou na Cimeira de Paris recolheu, seguramente, o sentimento de ter estado envolvido num acontecimento histórico, comparável, por exemplo, ao Congresso de Viena.

A Carta de Paris, embora na sua linguagem por vezes excessivamente declaratória, define princípios, reafirma valores e estipula compromissos muito concretos, consubstanciando uma visão comum sobre uma série de conceitos de vasto alcance que, até então, constituíam objecto de desacordos

fundamentais dividindo a Europa. A União Soviética, tendo-os assumido, passava a integrar a família europeia, a partilhar os seus ideais e a colaborar na prossecução dos seus objectivos comuns. Uma longa página da história europeia fora virada definitivamente e novos e mais seguros caminhos, assentes na cooperação e no diálogo e não na confrontação e na desconfiança, abriram-se, apoiados por orientações e estruturas mais sólidas e abrangentes.

Foi este o «espírito de Paris».

Bem, mas a euforia de Paris desvaneceu-se rapidamente.

Nesse mesmo dia 21 de Novembro viajei de regresso a Viena, na companhia do chefe da delegação soviética que, preocupado, me mostrou uma série de recortes de imprensa do seu país, «afecta aos sectores mais conservadores e aos militares» — esclareceu — que o acusavam, segundo me disse, «de ter traído os interesses vitais da URSS» e «de ter feito concessões injustificáveis à OTAN na negociação do Tratado CFE, chegando alguns a reclamar a sua «exoneração imediata».

Nessa ocasião o Embaixador soviético acrescentou que, «evidentemente», as acusações mencionadas não se referiam apenas à sua própria pessoa e que «visavam mais alto». Como é sabido, cerca de um mês depois, o Ministro dos Negócios Estrangeiros soviético, senhor Edouard Shevardnadze, apresentava a sua demissão, prontamente aceite pelo Presidente Gorbachev.

Mas mesmo antes da assinatura do Tratado CFE, indicações chegadas a Viena apontavam para um gigantesco desvio, por parte dos soviéticos, senão à letra, pelo menos ao espírito do Tratado.

Estou-me a referir à transferência maciça de equipamento para Leste dos Urais, portanto para fora da zona de aplicação, no ano de 1990; compreendendo mais de 60 mil peças e englobando carros de combate, veículos blindados de combate, APCs e sistemas de artilharia.

A Aliança Atlântica preferiu, no entanto, na altura, ignorar, na prática, o problema, no objectivo de não pôr em risco a Cimeira de Paris, com datas, já muito próximas, marcadas e com todo o dispositivo logístico de apoio em marcha.

Para além do mais, acrescia ainda o facto de que a União Soviética não podia ser acusada, em termos estritos, de ter violado a letra do Tratado, uma vez que a transferência de equipamento ocorrera antes da sua assinatura.

De resto, perfilava-se no horizonte a inevitabilidade da intervenção militar no Golfo, e um veto da URSS no Conselho de Segurança deitaria por

terra todos os esforços diplomáticos dos Estados Unidos no sentido de assegurar a legitimação, pela sociedade internacional, das acções a empreender.

Resolveu-se assim aguardar.

Em 7 de Dezembro de 1990, na sua última deslocação oficial como Ministro dos Negócios Estrangeiros, o senhor Shevardnadze encontrou-se, em Houston, com o seu homólogo norte-americano.

Na oportunidade o Secretário de Estado James Baker levantou a questão, tendo manifestado a enorme preocupação com que os Estados Unidos seguissem o assunto e tendo solicitado esclarecimentos, nomeadamente uma informação detalhada sobre o volume do material envolvido bem como sobre a sua localização exacta e subordinação.

Foi-me dito, nessa altura, que o ministro soviético, muito embora insistindo na perfeita legalidade do ocorrido, e vincando não ter havido qualquer violação ao tratado recém-assinado, se comprometera oralmente a fornecer, o mais brevemente possível e por escrito, a todos os restantes signatários, as indicações pedidas pelo responsável pela diplomacia norte-americana, tendo ainda prometido que, no seu regresso a Moscovo, estudaria a possibilidade de se encontrar uma fórmula — teria falado em «garantia» — susceptível de tranquilizar a Aliança quanto ao futuro.

Efectivamente, decorrido um curto lapso de tempo, os ministros dos Negócios Estrangeiros da OTAN e dos cinco outros países do Leste, não soviéticos, receberam uma carta assinada pelo senhor Shevardnadze.

Foi-me facultada cópia da comunicação endereçada ao Ministro português dos Negócios Estrangeiros. Continha alguma informação — conquanto incompleta se atendermos as estimativas dos EUA — sobre o número e categorias de TLES abrangidos, indicações muito genéricas sobre a localização dos mesmos e nenhuma garantia, minimamente satisfatória para os aliados, afastando a eventualidade de um rápido reagrupamento do equipamento e da sua possível reentrada na zona.

Escassas semanas mais tarde, como já aludi, o senhor Shevardnadze foi afastado.

A Aliança Atlântica perdeu um interlocutor conhecido e influente, dialogante e animado de boa-fé, que soubera, no decurso do exercício das suas funções, conquistar a confiança do Ocidente e estabelecer relações pessoais sólidas com alguns representantes da OTAN, designadamente com o próprio Secretário de Estado americano, Baker.

Este facto teve consequências negativas imediatas e contribuiu, seguramente, para abalar o optimismo que se traduzira no chamado «espírito de Paris».

Pouco mais tarde, em clara contradição com os compromissos assumidos ainda na véspera, a União Soviética recorria ao uso da força nos Estados bálticos.

Em Viena, no reinício das rondas negociais, em Janeiro último, dizia-se abertamente que, em Moscovo, se procedia a uma revisão do posicionamento global da URSS e que o poder real resvalara para as mãos das forças mais conservadoras, as mesmas que tinham criticado a acção «contra os interesses vitais do país», que estivera na base dos acordos concluídos, em Novembro de 1990, na capital austríaca.

Esta convicção acentuou-se ao dar-se conta, através da análise da «data» soviética, fornecida em cumprimento das disposições do Tratado, de que a União Soviética procurava, pura e simplesmente, eximir-se a certas obrigações contratuais, pela via de uma interpretação viciada do Artigo III do Tratado — «regras de contagem».

Efectivamente, perante a surpresa e consternação por parte dos restantes 21 signatários, verificou-se que a URSS pretendia legitimar a exclusão de mais de 5 mil peças de equipamento, entre carros de combate, ACVs e artilharia, afectas as divisões de defesa de costa, as brigadas de infantaria naval, as forças dos mísseis estratégicos e as forças de protecção civil.

Desta feita, a reacção da Aliança Atlântica não se fez esperar.

Do lado dos Estados Unidos veio o primeiro aviso: o Tratado não seria ratificado, nem se prosseguiria na substância das negociações de «follow-on», enquanto a União Soviética não modificasse a sua atitude.

Os aliados concordaram e as negociações sobre as forças convencionais paralisaram.

Resolveu-se, no entanto, não se suspender a conferência, tendo-se acreditado que, com o tempo e pelo pressionar constante, se poderia reverter a situação. Os «rounds» negociais foram mantidos, mas sem reuniões de trabalho nem discussão de novas propostas.

Em suma, «no business as usual» passou a ser a palavra de ordem em Viena.

O comportamento soviético, neste caso, embora, em números, não tão preocupante como os envolvidos nas transferências para além dos Urais, foi, em termos políticos, mais grave.

As visitas bilaterais a Moscovo sucederam-se e a questão foi posta a vários níveis e junto de diversos interlocutores.

O «forum» multilateral de Viena apagou-se, mas as «démarches» nacionais multiplicaram-se.

O «Hofburg» silenciou em termos substantivos enquanto o «State Department», o «Foreign Office», o «Quai d'Orsay», o «Ausvertigamt» e a «Farnesina» envidavam esforços.

A União Soviética escolheu então um interlocutor, os Estados Unidos, e o Presidente Gorbachev, pessoalmente, propôs ao Presidente Bush um compromisso, deixando perfeitamente entendido que, se solução havia, esta devia ser procurada entre as suas superpotências.

Em Viena, os outros não gostaram. Alguns protestos discretos surgiram, chamando a atenção para a natureza multilateral das negociações. Mas a Alemanha, o Reino Unido, a França, a Itália e a Espanha acabaram por compreender a situação, tal como ela se punha na realidade, e apoiaram os contactos directos entre Moscovo e Washington.

Americanos e soviéticos conversaram, assim, livremente.

Em Viena, tomava-se conhecimento de que algumas formulações, revistas pelo Kremlin, após contrapropostas da Casa Branca, eram aceitáveis para os EUA.

Soube-se aqui que um entendimento para a infantaria naval — matéria de princípios para ambas as partes — permanecia como o principal obstáculo.

Pressionada pelos Estados Unidos, a União Soviética fez um gesto ao enviar o seu chefe de Estado-Maior a Washington, em 20 de Maio último.

Dois dias de intensas negociações produziram alguns resultados positivos, muito embora sem que se tivesse chegado a um entendimento global. Foi em 1 de Junho, em Lisboa, que, no encontro entre o Secretário de Estado Baker e o seu homólogo soviético, se logrou, em princípio, quebrar o impasse, em razão de uma abertura soviética em relação à infantaria naval.

Hoje, no momento em que vos falo, os ministros dos Negócios Estrangeiros da Aliança Atlântica, reunidos, desde ontem, em Copenhaga, darão, segundo espero, o seu assentimento às propostas de Lisboa, o que abrirá a via para a ratificação do Tratado e para o prosseguimento, em Viena, das negociações de «follow-on».

Mas já, desde há algum tempo, se tinha tomado a decisão de se avançar nas CSBMs, desfazendo o «linkage» com as CFEs que, por várias semanas, as tinham, igualmente, manietado. Uma proposta concebida em Bruxelas, referente às unidades temporariamente activadas, foi introduzida recentemente pela Noruega e pela Hungria — esbatendo-se, deste modo, a sombra dos blocos — e segue o seu percurso negocial.

Para Helsínquia faltam menos de dez meses. Seis meses foram, na prática, perdidos, pelas razões que mencionei.

Que resultados poderemos esperar no tempo que nos resta?

Alguns, sem dúvida, mas limitados.

Nas CFEs será de admitir a possibilidade de um acordo sobre limitação de efectivos. O exemplo alemão, muito provavelmente, fornecerá a matriz.

Se assim for, teremos 21 declarações unilaterais mais, estipulando, numa base voluntária e nacional, os limites máximos de pessoal de terra e ar.

Um certo equilíbrio terá que ser procurado, mas não creio — as circunstâncias hoje são outras — que se tente uma abordagem em termos de paridade OTAN/Pacto de Varsóvia.

Em contrapartida, julgo que a regra da suficiência será aplicada «mutatis mutandis», o que significa que, para a União Soviética, os «maximum holdings» para «manpower» se situarão, na área de aplicação, ligeiramente acima dos 30 por cento.

Por outro lado, se atendermos à experiência da guerra do Golfo e se tomarmos em consideração os interesses, «fora da zona», de alguns Estados participantes europeus, haverá que prever regimes de excepção, orientados, designadamente, para a mobilização de reservistas, em casos de crise.

Um outro tópico falado para esta fase — a negociação de um regime para as inspecções aéreas — levanta problemas.

Com efeito, um certo número de delegações ocidentais, e em especial o Reino Unido, contestam a utilidade de se entrar agora naquele exercício sem, previamente, se avançar nos «open skies», sector onde uma proposta da Aliança, de retoma de conversações, aguarda, há um mês, resposta soviética, não obstante aquela conter novas aberturas que tomam em linha de conta grande parte das preocupações de Moscovo, manifestadas em Otava, primeiro, e, posteriormente, em Budapeste.

Nas CSBMs, também, estou persuadido de que os progressos até Helsínquia não serão enormes.

Parece-me possível conseguir um pacote complementar de medidas no campo da segurança e transparência, incidindo sobre uma maior previsibilidade de mobilizações, sobre a limitação acrescida da envergadura e duração das actividades militares notificáveis e talvez, ainda, sobre a diminuição de certos tectos para a notificação e observação.

Não se me afigura viável ir mais longe, nomeadamente no que diz respeito ao estabelecimento de medidas genuinamente inovadoras, e, muito menos, de medidas com significado e impacto político, como foi o caso, no documento de Viena, em relação às actividades militares inabituais.

Da mesma forma, vejo muito dificilmente que se possa acordar seja o que for, no âmbito da questão naval, mesmo que limitada à troca de informação.

Alguns neutros — a Suécia em particular — têm vindo a sugerir a inclusão de medidas destinadas a garantir uma maior transparência no tocante às actividades das bases aéreas e nos exercícios envolvendo operações anfíbias. Defendem ainda o alargamento da troca de informações à área dos transportes militares e aos elementos de ordem logística. Os mesmos gostariam, além disso, de ver aprovadas medidas compelindo os Estados participantes a notificar os respectivos planos, a longo prazo, de reestruturação e recolocação das suas forças militares, bem como dos planos para o seu reequipamento futuro.

Trata-se, contudo — e concretamente no caso das últimas —, de matérias muito complexas que, em minha opinião, não estão, nem estarão, suficientemente amadurecidas para serem consignadas em acordos, no espaço de tempo curto que nos separa do «follow-up».

Faria agora um parêntese para tentar melhor justificar o meu relativo cepticismo e, com esse intuito, chamaria a atenção para dois aspectos:

Em primeiro lugar, é claro e visível que se atravessa um período de transição em Viena. O «follow-on» de ambas as negociações, CFE e CSBMs, foi querido, fundamentalmente, para evitar o vazio entre Paris e Helsínquia e para manter, por conseguinte, abertas as «vias de contacto multilaterais» que as mesmas representam. Presentemente, os interesses voltam-se para a próxima Cimeira e para a aprovação, em princípio, na capital finlandesa, do mandato, definindo as bases que regularão, conformemente ao estipulado na Carta de Paris, «new negotiations on disarmament and confidence and security building open to all participating states»; isto é, um único «forum» aberto aos 34.

Esta perspectiva explica, em parte, a falta de pressa e os objectivos limitados, tidos como suficientes pela maioria das delegações, e permite que se possa dizer que «neste momento, em Viena, é mais importante estar do que fazer».

Doutra parte, é também claro e visível que o processo de tomada de decisão, em Moscovo, se tornou, para dizer, no mínimo, ainda mais moroso e complicado.

A delegação soviética, que nos meses de intensa actividade que antecederam a Cimeira de Paris demonstrara capacidade de resposta notavelmente rápida e multiplicara iniciativas, visando a procura de compromissos razoáveis, hoje não possui, praticamente, margem de manobra.

Tudo tem que ser levado a Moscovo, onde o Ministério dos Negócios Estrangeiros terá perdido a influência que disfrutara no tempo do senhor Shevarnadze e o exemplo recente das CFEs leva a crer que, por falta de esclarecimento e pelo mecanismo de interanulação de posições divergentes, as questões arrastam-se e só a intervenção pessoal, em última instância, do Presidente Gorbachev, vem superar os impasses, embora após longos e demorados debates internos.

Estas circunstâncias dificultaram, como vimos, os progressos em Viena, e não são de molde a favorecer, enquanto permanecerem, a prossecução de projectos ambiciosos.

Isto dito, gostaria, no entanto, de vos assegurar que não estamos, propriamente, em férias, aqui:

As CFEs e as CSBMs reiniciaram esta semana os seus trabalhos, no seguimento do habitual «break», e prosseguem na sua velocidade de cruzeiro.

O «Joint Consultative Group», nas suas duas sessões ordinárias por semana, continua a discussão sobre a «data» fornecida, procurando esclarecer ambiguidades e fomentar a correcção de erros ou omissões.

No âmbito do Centro de Prevenção dos Conflitos, o Secretariado prepara os relatórios relativos às matérias da sua competência, e o «Comité» Consultativo reunir-se-á, mais uma vez, no próximo dia 14, com uma agenda sobrecarregada, dedicada prioritariamente à análise da troca de informação.

Até ao fim do ano, sob a égide do Centro, realizar-se-á o II Seminário sobre Doutrinas Militares — que decorrerá provavelmente entre 8 e 18 de Outubro — e terá lugar o primeiro encontro a nível de peritos para avaliar a implementação das CSBMs acordadas.

Em Viena e nas capitais prepara-se o I Conselho de Ministros dos Negócios Estrangeiros da CSCE que se reunirá, em Berlim, a 19 do corrente.

Espera-se, de resto, que deste Conselho surjam decisões importantes com reflexos aqui imediatos nas actividades.

Uma delas dirá respeito ao alargamento das atribuições do Centro de Prevenção de Conflitos, que se passará a ocupar, igualmente, da resolução pacífica dos diferendos, nomeadamente da organização dos mecanismos servindo aquela finalidade.

Outra decisão que se pensa poderá sair de Berlim tem a ver com o início e a definição das modalidades atinentes ao processo de consultas informais, tendo em vista a preparação das conversações sobre o mandato que regulará as futuras negociações unitárias sobre controlo de armamentos convencionais. Uma directriz nesse sentido cometerá a Viena novas e mais amplas responsabilidades que, segundo alguns, na óptica de Helsínquia deverão ser assumidas já a partir deste Verão.

A reunião de seguimento de Helsínquia decorrerá entre Março e Junho de 1992:

Tratando-se de um «follow-up», todas as vertentes da CSCE serão passadas em revista.

Ao nosso país, exercendo na ocasião a presidência das Comunidades Europeias, caberá uma responsabilidade acrescida na coordenação no âmbito dos Doze, nas propostas de formulação de posições comuns naquele contexto, na articulação no quadro dos 16 — os Estados Unidos em pleno ano eleitoral não serão interlocutor fácil — e na defesa e promoção dos pontos de vista consensuais comunitários no «forum» dos 34.

Estou plenamente convencido de que Helsínquia constituirá para Portugal o exercício mais difícil e complexo que teremos de enfrentar no exterior, no decurso da nossa gestão comunitária, no sector da política externa.

Em matéria de segurança, a Cimeira será o mandato para o «merging» e este será para Helsínquia o que a «Carta para a Nova Europa» foi para Paris.

Haverá então que o negociar, e, mesmo admitindo que, até Março de 92, será possível, em Viena, avançar substantivamente nas consultas informais, temos que reconhecer que três meses constituem um curto lapso de tempo, sobretudo se nos recordarmos das experiências anteriores de Madrid e Viena.

No entanto, certo é que as pressões políticas, de todos os quadrantes, serão muito fortes e que, em termos de sucesso ou de insucesso, o resultado de Helsínquia será medido pela adopção ou não adopção do mandato que presidirá aos novos destinos da Europa, no campo da segurança.

Por outro lado, as variáveis permanecem múltiplas e assim será, provavelmente, no médio prazo.

Ninguém, segundo julgo, poderá prever o que se vai passar na União Soviética, qual o destino do império, a amplitude da desagregação das repúblicas, se o processo do desmantelamento se verificará amanhã ou mais tarde, e se será pacífico ou violento.

E, para além da União Soviética, poderemos excluir definitivamente retrocessos no processo de democratização dos restantes países da Europa do Leste? E antecipar o que será a Jugoslávia, na Primavera de 1992? Poderemos pôr de parte aventureirismos políticos, nessa e noutras regiões, motivados, por exemplo, por crises económicas ou nacionalismos exacerbados?

E quantos serão os participantes na CSCE no caminhar para o fim do século? 34? 38, se incluirmos a Albânia e os estados bálticos? Ou haverá ainda que contar com a Eslovénia, com a Croácia, com a Sérvia, a Macedónia, a Bósnia e o Montenegro?

Em suma, quem estará apto a estipular, hoje, com rigor, quais serão os requisitos de segurança da Europa de amanhã?

Estas duas ordens de razões, o «timing» de Helsínquia e a incerteza do futuro, condicionam a minha perspectiva em relação ao mandato, nos seguintes moldes:

- Dever-se-á optar — e assim será possível negociá-lo entre Março e Junho de 92 — por um articulado curto, fundamentalmente de natureza política e de âmbito geral;
- Ao novo «forum» deverão ser atribuídas funções de debate e avaliação e não apenas as de negociação sobre medidas concretas;
- Dever-se-ão evitar referências muito específicas a medidas individualizadas em matéria de desarmamento ou, se preferirmos, de controlo de armamentos;
- E, finalmente, não se deverá, no meu entender, estabelecer uma ligação temporal entre a duração deste novo «forum» e qualquer futura reunião de «follow-up».

E, com estas considerações, estou a entrar na fase final da minha exposição, o período pós-Helsínquia.

Vejo, em primeiro lugar, a necessidade política de estabelecer uma instância permanente de diálogo e debate em que participem, em condições de perfeita igualdade, todos os países envolvidos no processo da CSCE.

A sua razão de ser será a sua própria existência, e não, necessariamente, a obrigatoriedade de negociar e acordar, num lapso de tempo determinado, novos compromissos no campo de segurança.

Isto não significará, obviamente, que matérias de interesse comum, nesse sector, não sejam debatidas; antes pelo contrário, julgo que teremos um «forum» aberto e muito mais flexível, porque não previamente definido em bases rígidas.

Um esquema deste tipo permitirá prosseguir dois objectivos distintos que reputo prioritários:

Duma parte afastará o espectro do «vazio político» tão temido pelas novas democracias do Leste, libertadas do Pacto de Varsóvia mas não inseridas noutras estruturas.

Doutra parte evitará o isolamento da União Soviética, contribuindo, antes, para a progressiva e consistente integração desta na Europa.

Presumivelmente, após Helsínquia, as nossas preocupações de segurança serão diferentes das que conhecemos até ao presente.

A União Soviética permanecerá ainda uma superpotência e as suas forças armadas serão as mais importantes da Europa. Mas a sua capacidade de lançar ataques de surpresa ou de efectuar operações ofensivas de grande envergadura — admitindo academicamente que este venha a ser o seu interesse — estará significativamente reduzida, senão eliminada.

Problemas poderão, sim, eventualmente, surgir em contextos geograficamente definidos, em áreas como os balcãs, por hipótese. Conseguir equilíbrios regionais mais seguros e estáveis constituirá, porventura, um aspecto crucial no futuro.

Não estou tão seguro, contrariamente a algumas opiniões que têm sido emitidas, que se continue na via de importantes reduções de armamentos e efectivos. As reacções soviéticas ao Tratado CFE e as lições da guerra do Golfo não apontam nesse sentido.

Do mesmo modo, duvido que haja um terreno propício para acordar medidas limitando a exportação de armamento ou controlando o factor qua-

litativo na sua produção. O primeiro caso, tal como a eliminação das armas químicas, só poderá ser cabalmente resolvido num quadro global. O segundo oferece enormes dificuldades de avaliação e verificação.

A prevenção de conflitos localizados, a resolução pacífica de diferendos, a redução de riscos através de uma maior previsibilidade, confiança recíproca e transparência, assumem-se, a meu ver, como as coordenadas a reter.

Manuel Barreiros

Embaixador

Representante Permanente de Portugal
junto da CSCE